

Die große Steuerreform in Rußland: Weichenstellung für die Wirtschaftsreform und Testfall für die Duma

Götz, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Götz, R. (1997). *Die große Steuerreform in Rußland: Weichenstellung für die Wirtschaftsreform und Testfall für die Duma*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 28/1997). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46986>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die große Steuerreform in Rußland

Weichenstellung für die Wirtschaftsreform und Testfall für die Duma

Zusammenfassung

Noch 1997 soll nach dem Willen der neuen russischen Regierung der Steuerkodex, eine grundlegende Neufassung der russischen Steuergesetze, in den beiden Kammern des Parlaments verabschiedet werden. Die Regierung verspricht sich von ihm wesentliche Impulse für das Wirtschaftswachstum, das nach ihren Vorstellungen spätestens 1998 einsetzen soll. In der Duma verfolgte die Mehrheit von Kommunisten, Agrariern und Liberaldemokraten in der Steuerfrage bislang eine Verzögerungstaktik, um der liberalen Reformregierung unter Tschubais und Nemzow eine Niederlage zuzufügen. Aber auch der Budgetausschuß der Duma, der von Vertretern der liberalen Jabloko-Fraktion geführt wird, lehnte den Steuerkodex ab. Es war zu befürchten, daß der Kampf um den Steuerkodex zu einem Machtkampf eskalierte, der die vorzeitige Auflösung des Parlaments und Neuwahlen nach sich ziehen würde. Vorerst sieht es jedoch danach aus, daß sowohl die Regierung als auch die Parlamentsopposition die Zuspitzung der Situation fürchten und einen Kompromiß anstreben. Der Steuerkodex wurde am 19. Juni in erster Lesung mit großer Mehrheit gebilligt.

Die Notwendigkeit einer "großen Steuerreform" in Rußland

Das russische Steuersystem basiert auf Gesetzen aus dem Jahre 1991.¹ Damals war das auf die Planwirtschaft zugeschnittene Steuersystem durch ein neues, für marktwirtschaftliche Verhältnisse prinzipiell eher geeignetes System ersetzt worden. Allerdings war damals kein "großer Wurf" gelungen, und in den Folgejahren kam es zu einem Wildwuchs von Änderungen, Ergänzungen und Streichungen von Vorschriften. Dies lag daran, daß allein auf föderaler Ebene Präsident, Regierung, Parlament sowie Zentralbank Eingriffe in die Steuern und Abgaben vornehmen konnten. Auch die regionalen und lokalen Instanzen führten neue Steuern ein. Folgende Mängel des bestehenden Steuersystems sind besonders gravierend:

¹ Darunter das entsprechende steuerliche "Grundgesetz" "Ob osnovach nalogovoj sistemy v Rossijskoj Federacii" vom 27.12.1991, in: Vedomosti s-ezda narodnych deputatov Rossijskoj Federacii i Verchovnogo Soveta Rossijskoj Federacii Nr. 11/1992, Pos. 527. Vgl. auch Claudia Bell, Die Finanzwirtschaft Rußlands: Formelle Institutionen und Realität, in: Berichte des BIOst, 54/1996 sowie dies., Der rußländische Staatshaushalt: Die Beziehungen zwischen Zentrum und Territorien, in: Berichte des BIOst, 65/1994.

- Es besteht immer noch eine Umsatzsteuer, die die vielen Verlustbetriebe zusätzlich belastet, obwohl bereits die Mehrwertsteuer eingeführt worden war.
- Betriebliche Aufwendungen wie Werbung, Zinszahlungen und Schulungskosten sind nach dem geltenden Recht nur zum Teil als Kosten abzugsfähig, was dazu führt, daß russische Unternehmen bzw. Joint ventures sich in einer Scheinblüte der Rentabilität sonnen, während sie nach westlicher Gewinnermittlung Verluste machen.²
- Viele Steuern erbringen weniger, als ihre Erhebung kostet. Andererseits bestehen "Steuerschlepf-löcher", die entscheidend zur Finanzkrise des russischen Staates beitragen. Berühmt und berüchtigt wurde in diesem Zusammenhang die Befreiung des Nationalen Sportfonds und der Invalidenvereinigung von Einfuhrsteuern auf Alkohol und Tabakerzeugnisse, was diese Institutionen in riesige Importfirmen verwandelte, in denen Gruppierungen der russischen Mafia herrschten.
- Noch mehr als vom Steuerwirrwarr fühlen sich vor allem ausländische Gesellschaften durch das Verfahren bei der Festsetzung von hohen Strafen (100% Strafzuschlag plus 0,3% Versäumnis-zuschlag für jeden Tag, das sind 109% pro Jahr) für echte oder angebliche Steuervergehen verfolgt und betroffen. Die Finanzbehörden, die die Hälfte der Strafsteuern für ihren Dienstbetrieb selbst verwenden dürfen, unterscheiden grundsätzlich nicht zwischen ehrlichen Steuerzahlern, die bei der Auslegung von Vorschriften irren, und offenkundigen Betrügern. Sie sind auch grundsätzlich nicht zur Korrektur ihrer Ansichten bereit, und es verbleibt westlichen Firmen oft nur der Weg des Appells an höchste politische Instanzen, um existenzgefährdende Strafen abzuwenden.

An einer grundsätzlichen Neukonstruktion des russischen Steuerrechts wurde im Finanzministerium unter Federführung des stellvertretenden Finanzministers Sergej Schatalow seit Jahren gearbeitet, wobei stark auf ausländische Vorbilder, vor allem auf das US-amerikanische Recht, zurückgegriffen wurde.

Der neue Steuerkodex

Die Hauptziele der Steuerreform sind:³

1. Vereinfachung der Besteuerung durch Verminderung der Steuerarten
2. Senkung der Steuerbelastung
3. Verbreiterung der Steuerbasis
4. Verschiebung der Steuerbelastung weg von den Unternehmen und hin zu den privaten Haushalten
5. Verbesserung der Verfahren der Steuererhebung.

Von den Änderungen, die sich gegenüber der bestehenden Rechtslage ergeben, seien hier nur einige wichtige erläutert:

Kosten werden in größerem Umfang als bisher als abzugsfähig anerkannt. Die Abschreibungsfristen werden verkürzt. Dadurch nähert sich die Gewinnermittlung westlichen Maßstäben an.

Die von regionalen Instanzen erhobenen Umsatzsteuern werden abgeschafft. Ebenso entfallen viele Bagatellsteuern.

² Jim Kennett, Tax code set for reform, in: Russia Review, 17.6.1996, S. 22-25.

³ Der 400 Druckseiten umfassende Entwurf des Steuerkodex, an dem mehrere Jahre gearbeitet worden war, wurde erst im Mai 1997 vollständig dem russischen Parlament zugeleitet. Die folgende Darstellung stützt sich auf die nachstehend zitierten Presseberichte, sowie vor allem auf Stephanie Barker-Said, Will Russia crack the code, in: Russia Review, 16.6.1997, S. 20-22. Vgl. auch G.I. Karbusev/V.M. Zimin, Soveršenstvovanie nalogovoj sistemy Rossii, in: EKO, 2/ 1997, S. 58-73, hier S. 66/67.

Die Gewinnbesteuerung wird regional vereinheitlicht. Damit wird allerdings den regionalen Instanzen ein wichtiges Instrument der Wirtschaftsförderung entzogen. Zum Ausgleich dafür wird den Gebietseinheiten die Erhebung einer zusätzlichen Steuer auf Einzelhandelsumsätze in Höhe bis zu 5% sowie einer Luxussteuer in Höhe von 10% zugestanden.

	Bisher	Zukünftig
Zahl der Steuern*	rund 200 (75)	rund 30
Steuerquote am BIP	35,1%	32,4%
Abzugsmöglichkeiten	wenige	vermehrt
Abschreibungssätze	niedrig	erhöht
Steuersätze in % der jeweiligen Bemessungsgrundlage:		
Umsatzsteuer**	4%	keine
Mehrwertsteuer	20% und 10%	22%
Konsumsteuer	keine	bis 5%
Gewinnsteuer***	bis 35%	35%
Einkommensteuer	12% bis 35%	12% und 30%
Sozialabgaben	40,5%	33,4%
Benzinsteuer	25%	70%
<i>Steuern auf:</i>		
Dividenden	15%	keine
Zinsen auf Staatsschuldverschreibungen		
als Unternehmenserträge	15%	12%
als Einkommen von Privaten	keine	12%
Zinsen auf Bankguthaben****		
als Unternehmenserträge	35%	35%
als Einkommen von Privaten	15%	35%

* Von 200 Steuerarten werden gegenwärtig nur 75 angewandt.

** Dabei handelt es sich um verschiedene regionale und lokale Umsatzsteuern, darunter eine "Straßenbenutzungssteuer" und eine Steuer für den Unterhalt des Wohnungsbestandes.

*** Entspricht der deutschen Körperschaftssteuer.

**** Soweit die prozentualen Erträge höher sind als der Diskontsatz der Zentralbank.

Die Sozialabgaben, die als Anteil an der betrieblichen Lohnsumme erhoben werden (also nicht wie in der Bundesrepublik nach persönlichen Merkmalen) werden verringert.

Grundsätzlich werden im neuen System Erträge und Aufwendungen berücksichtigt, unabhängig davon, ob Zahlungen erfolgten (bislang konnten sich russische Unternehmen durch weitverbreiteten Tauschhandel der Besteuerung entziehen). Dies wird die russischen Unternehmen zwingen, den Umfang ihrer nichtmonetären Verrechnungen einzuschränken, um Steuerzahlungen leisten zu können. Langfristig ist davon ein heilsamer Effekt zu erwarten, wenn auch kurzfristig mit einer Verschärfung der Zahlungskrise zu rechnen ist.

Die Besteuerung verschiebt sich weg von den Unternehmen bzw. juristischen Personen hin zu den natürlichen Personen (privaten Haushalten). Damit entfernt sich das Steuersystem noch weiter von seinen sowjetischen Prinzipien, die praktisch nur betriebliche Steuern (Umsatzsteuer, Gewinnabführung) kannten. Jahreseinkommen bis 60 Mio. Rubel (zum Wechselkurs rund 18.000 DM) – darunter fällt der weit überwiegende Teil der Bevölkerung – sollen mit einem konstanten Steuersatz von 12% besteuert werden; darüber hinausgehende Einkommen werden mit einem Satz von 30% besteuert. Die Besteuerung der Individuen ist damit moderater als in westlichen Ländern, doch soll durch den

Wegfall von einigen Ausnahmeregelungen der Anteil der Einkommensteuer gegenüber den derzeit erzielten 10% am Steueraufkommen angehoben werden.

Es ist eine gewisse Benachteiligung des privaten Konsums zu erwarten, wenn – wie geplant – die Mehrwertsteuer von 20% auf 22% angehoben wird und der erniedrigte Mehrwertsteuersatz auf Lebensmittel und Waren für Kinder (10%) entfällt. Ob durch diese Maßnahmen ein Wirtschaftsaufschwung beeinträchtigt wird, muß offenbleiben. Jedenfalls wird aber die Inflation angeheizt und es wird mit einer zusätzlichen jährlichen Preissteigerung von 7-10% (für 1998 werden von der Regierung – offenbar ohne Berücksichtigung dieses Faktors – 12-14% angestrebt) gerechnet.⁴

Die Besteuerung von Kapitaleinkommen wird mit der allgemeinen Gewinnbesteuerung harmonisiert und die Unterschiede in der Besteuerung von Unternehmen und natürlichen Personen werden abgebaut. Die Doppelbesteuerung von Unternehmensgewinnen und ausgeschütteten Dividenden wird abgeschafft. Zinseinkommen aus Staatsschuldverschreibungen werden nun auch besteuert, wenn sie bei natürlichen Personen anfallen. Diese müssen nach der neuen Regelung eingenommene Zinsen auf Bankguthaben versteuern, soweit diese den Diskontsatz der Zentralbank übersteigen.

Die Bestimmungen über Strafen werden zwar erweitert, aber gleichzeitig werden die Strafsätze reduziert und das Einspruchsverfahren der Betroffenen soll verbessert werden.

Die Einnahmeverteilung zwischen Zentrum und Regionen soll geändert werden. Während gegenwärtig Mehrwertsteuer und Gewinnsteuern zwischen Moskau und den Regionen aufgeteilt werden, soll zukünftig die gesamte Mehrwertsteuer dem föderalen Budget zufließen, während alle Gewinnsteuern den Regionen verbleiben.

Die in der Politik immer mehr Einfluß gewinnenden Interessengruppen werden von den neuen Regelungen unterschiedlich betroffen. Eindeutig benachteiligt werden die Banken, die nun erstmals umfassend besteuert werden. (Dies widerlegt auch die simplifizierende Auffassung, daß Tschubais und Kollegen der "verlängerte Arm" des Finanzkapitals seien.) Für die produzierenden Unternehmen verringert sich die nominelle Steuerbelastung, freilich nicht unbedingt die faktische Steuerlast, da viele "Schlupflöcher" gestopft werden.

Zweifellos stellt der neue Steuerkodex einen systematischen Fortschritt in der russischen Steuergesetzgebung dar. Das Steuersystem wird durch ihn vereinfacht, die Steuerbemessungsgrundlage wird konsequenter und umfassender ausgebildet, die Steuersätze werden überwiegend gesenkt. Langfristig sind daher sowohl ein höheres Steueraufkommen als auch positive Impulse für die Wirtschaft zu erwarten.

Kurzfristig besteht aber das Problem der Implementierung. Das alte System hatte den Vorteil, daß es – trotz aller oben beschriebenen Mängel – zumindest einigermaßen eingespielt war. Die neuen Vorschriften müssen erst amtlich interpretiert und erprobt werden. Kritiker erwarten, daß auf die 500 Druckseiten des neuen Kodex 5.000 Seiten Auslegungsvorschriften folgen werden.⁵ Weil die neuen Vorschriften nicht von Anfang an "funktionieren" werden, ist mit Steuerausfällen zu rechnen. Diese sollen nach dem Willen der Regierung durch Einsparungen aufgefangen werden; ob dies gelingen wird, muß sich zeigen.

Vor der Anwendung des neuen Steuerkodex steht aber noch die Hürde der parlamentarischen Verabschiedung. Hierbei steuert die Regierung auf eine Kraftprobe mit dem Parlament zu, die hohe politische Bedeutung hat.

⁴ Natal'ja Varnavskaja, *Deputyaty otkazalis' provodit' v Rossii "vseobščij nalogovyj eksperiment s nepredskazuemymi posledstvijami*, in: *Kommersant' daily*, 17.6.1997, S. 9.

⁵ Varnavskaja, a.a.O.

Der Steuerkodex und die Duma

Neben der Sozialgesetzgebung und der Regulierung der "natürlichen Monopole" stellt die Steuergesetzgebung einen Eckpfeiler im Reformprogramm der Regierung dar, die im April und Mai 1997 von Jelzin neu gebildet worden war.⁶ Nach den Plänen der Regierung soll der Steuerkodex bis Ende Juni in erster Lesung von der Duma behandelt und im Herbst in Duma und Föderationsrat endgültig beschlossen werden. Dann könnte er bereits 1998 in Kraft treten und die Grundlage für die Aufstellung des Budgets für das kommende Jahr bilden. Das neue Steuersystem spielt auch eine entscheidende Rolle in dem Bemühen, ab 1998 niedrige Budgetdefizite zu erreichen, ohne die eine Senkung der Kreditmarktzinsen und damit ein Aufschwung der Investitionstätigkeit nicht vorstellbar sind.⁷

Nach westlichen parlamentarischen Maßstäben wäre kaum damit zu rechnen, daß ein derart umfangreiches und kompliziertes Gesetzesvorhaben wie der neue russische Steuerkodex noch 1997, also innerhalb weniger Monate, über alle parlamentarischen Hürden gebracht werden könnte. In Rußland gelten jedoch andere Regeln: Gesetze werden, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist, erstaunlich rasch verabschiedet und später "nachbearbeitet".

Gegen den vorgelegten Steuerkodex und sein rasches "Durchpauken" durch die parlamentarischen Gremien traten in der Duma ausgerechnet die wenigen dort vorhandenen Finanzfachleute auf. Der für Steuern zuständige Unterausschuß der Duma lehnte den Entwurf des Kodex mehrheitlich ab und plädierte für die Verabschiedung von Steueränderungsgesetzen auf Grundlage des bestehenden Systems sowie einen alternativen Steuerkodex. Der Ausschuß (Vorsitzender Georgij Boos) erkennt in dem vorgelegten Entwurf keinen großen Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage und bestreitet auch, daß er zu einer wesentlichen Vereinfachung des Steuerrechts führen werde, da ohnehin gegenwärtig nur einige Dutzend Steuerarten (und nicht 200) wirklich erhoben würden. Vor allem aber befürchtet man eine starke Ausweitung der Kompetenzen der fiskalischen Organe, die mit "richterlichen Vollmachten" ausgestattet würden.⁸ Allerdings gibt es für die ablehnende Haltung der Ausschußmehrheit auch eine andere Erklärung. Die Opponenten gehören zu Jawlinskijs Jabloko-Fraktion und haben einen eigenen Entwurf des Steuerkodex ausgearbeitet, den sie der Duma vorlegen und vergütet haben möchten.⁹

Es war zu erwarten, daß sich die linkskonservative Parlamentsmehrheit (Kommunisten, Agrarier, Nationaldemokraten) diese Gelegenheit nicht entgehen läßt, der Regierung Stolpersteine in den Weg zu legen. Beim Präsidenten und in Regierungskreisen spielte man schon mit dem Gedanken der Auflösung des Parlaments und der Ausschreibung von Neuwahlen, womit auch ein Rücktritt der Regierung verbunden gewesen wäre.

Freilich bietet die Steuerreform der Parlamentsopposition von der Sache her viel weniger Ansatzpunkte für die politische Profilierung als etwa die von der Regierung geplanten Sozialreformen, zielt sie doch auf eine gerechtere Besteuerung und auf langfristige Mehrung der dringend benötigten Staatseinnahmen. Auch hatten die meisten Duma-Abgeordneten kein großes Interesse, sich näher mit der für sie trockenen Materie zu befassen. Die kaum verhüllten Drohungen mit der Duma-Auflösung mögen ebenfalls ihre Wirkung nicht verfehlt haben, mußte doch ein großer Teil der Abgeordneten um ihre Wiederwahl fürchten und damit auf viele Privilegien verzichten.

⁶ Vgl. Roland Götz, Besser spät als nie: Der dritte Versuch einer "radikalen Reform" der russischen Wirtschaft, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 23/1997.

⁷ Vgl. dazu auch Ognian Hishow, Die Budgetkrise des russischen Staates, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 24/1997 sowie ders., Die Spirale der inneren Verschuldung des russischen Staates, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 27/1997.

⁸ Varnavskaja, a.a.O.

⁹ Der Alternativentwurf wurde von Ivan Gračev erarbeitet. Siehe dazu näher Julija Latynina, Kompromissy i soglasovanija pogubjat nalogovy kodeks, in: Izvestija, 19.6.1997, S. 1, sowie Natal'ja Varnavskaja/Sergej Kočetov, Nalogovyj kodeks podan, in: Kommersant' daily, 20.6.1997, S. 1.

So wurde nicht ganz überraschend am 19. Juni der Steuerkodex in erster Lesung in der Duma mit großer Mehrheit gebilligt, wobei die Abgeordneten gleichzeitig die Regierung aufforderten, bis zur zweiten

Lesung, die am 1. November beginnen soll, konzeptionelle Änderungsvorschläge vorzulegen.¹⁰ Danach muß noch der Föderationsrat zustimmen (und der Präsident unterschreiben). Es ist zu hoffen, daß der Steuerekodex aus den Parlamentsberatungen mehr verbessert als verschlimmert hervorgeht. Daß dieses für die Wirtschaftsstrategie der Regierung zentrale Reformwerk voraussichtlich von den beiden Kammern des Parlaments akzeptiert werden wird, macht deutlich, daß die neue russische Regierung mit Rückendeckung des Präsidenten gegenwärtig die überlegene politische Kraft darstellt, während Parteien, gesellschaftliche Gruppen und Lobbies deutlich an Einfluß verloren haben.

Roland Götz

¹⁰ Ivan Rodin, Nalogovyj kodeks prinjat v pervom čtenie, in: Izvestija, 20.6.1997, S. 1 und 2.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet.

Belegexemplare erwünscht.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>